



Arbeidsmarkt en sociale zekerheid

DRS. L. FAASE

Inleiding

De arbeidsmarkt en het stelsel van sociale zekerheid zijn nauw met elkaar verbonden. Zo neemt bij een slecht functionerende arbeidsmarkt het beslag op de sociale verzekeringen en voorzieningen toe, maar kwantitatief belangrijker is het feit dat de sociale-zekerheidsuitgaven voor een belangrijk deel ($\pm 66\%$) bekostigd worden uit werkgevers- en werknemersbijdragen 1) en aldus via de arbeidskosten de groei van de werkgelegenheid sterk (negatief) beïnvloeden. In het navolgende zal een korte schets worden gegeven van de sociale zekerheid tegen de achtergrond van de situatie op de arbeidsmarkt. Daarbij wordt ook ingegaan op een nieuwe uitdaging waaraan zowel de arbeidsmarkt als het stelsel van sociale zekerheid het hoofd zal moeten bieden: de gelijke behandeling van mannen en vrouwen, die vooral problematisch wordt naarmate meer vrouwen zowel het recht op arbeid als het recht op financiële zelfstandigheid opeisen.

Sociale zekerheid

Onder sociale zekerheid kan worden verstaan het geheel van instellingen en voorzieningen dat erop gericht is een bepaald bestaansniveau te waarborgen. Het omvat inkomensgarantie, inkomenssubstitutie en inkomenscomplementariteit en bestrijkt daarmee zowel de individuele aanspraak op een bepaald bestaansniveau als het geheel van collectieve voorzieningen 2). Uit deze brede definitie blijkt dat de sociale zekerheid samenvalt met het gehele terrein dat door de sociale politiek wordt bestreken en het omvat dus mede het werkgelegenheidsbeleid en het arbeidsvoorzieningsbeleid. In engere zin wordt de sociale zekerheid wel beperkt tot de (al dan niet in geld gewaardeerde) sociale uitkeringen: de sociale verzekeringen en voorzieningen. De sociale uitkeringen moeten echter worden beschouwd als een van de onderscheiden operationele vormen waarin het brede sociale-zekerheidsbegrip in de samenleving functioneert.

De brede definitie van sociale zeker-

heid heeft het grote voordeel dat hierdoor de onderlinge samenhang van tal van voorzieningen wordt benadrukt. Sociologisch gezien vormt het recht op sociale zekerheid de maatschappelijke uitdrukking van de behoefte van individuen en groepen aan continuïteit en beheersbaarheid. Sociale zekerheid heeft daarmee ook de betekenis van bestaanszekerheid en sociale geborgenheid zoals dat in tal van normen en instituties gestalte heeft gekregen. Het is echter een misvatting te menen dat om die reden het stelsel van sociale zekerheid flexibiliteit en verandering in de weg zou staan. Ook verandering is gebaseerd op normen en naarmate dergelijke normen mede ontleend worden aan het principe van sociale zekerheid kunnen veranderingen soepeler verlopen en worden vernieuwingen gemakkelijker geaccepteerd. Regelingen die de rechtszekerheid beschermen en scherpe inkomensdaling voorkomen, hebben mede de functie de tijd te creëren waarin men zich aan nieuwe situaties kan aanpassen en waarin de noodzakelijke maatregelen kunnen worden getroffen. Dat geldt bij voorbeeld voor de fusiegedragsregels en voor tal van arbeidsvoorzieningsmaatregelen. Uiteraard gaat het hierbij om maatregelen van tijdelijke aard en tijdelijkheid moet ook het principe zijn van de sociale zekerheid in engere zin: de verschillende werkloosheidsuitkeringen en de uitkeringen in het kader van de WAO en de Ziektewet. Het recht op een sociale uitkering is immers een afgeleid, een secundair recht.

Individuele sociale zekerheid krijgt (nog steeds) primair gestalte in het recht op arbeid en moet dus via de arbeidsmarkt en niet via een uitkeringsorgaan worden gerealiseerd. Het maatschappelijke onvermogen om voldoende arbeidsplaatsen te creëren, adequate arbeidsvoorzieningsmaatregelen te ontwerpen, de kwalitatieve discrepanties op de arbeidsmarkt voldoende op te lossen en revalideringsprogramma's te entameren voor geheel en gedeeltelijk arbeidsongeschikten, is voor het stelsel van sociale zekerheid een grotere bedreiging dan de hoogte van de uitkering of de institutionele chaos in regelingen en uitvoering. Alhoewel de oorzaken voor het toege-

nomen beroep op de sociale uitkeringen primair op de arbeidsmarkt kunnen worden gevonden, neemt dat niet weg dat ook het stelsel zelf (terecht) aan stevige kritiek blootstaat.

Hoewel hoog geroemd (het kent in Europa zijn weerga niet) is het Nederlandse stelsel dringend aan revisie toe, en daarmee wordt niet uitsluitend aan vereenvoudiging van regelingen en uitvoering gedacht. De huidige recessie en in het bijzonder de weinig rooskleurige perspectieven op korte en middellange termijn dwingen tot drastische ingrepen. De sociale zekerheid is niet meer te betalen. Opmerkelijk bij dit alles is echter dat het financieringsprobleem aanleiding is om te zoeken naar een nieuwe legitimering voor het recht op sociale zekerheid. Nieuwe rechtvaardigingsgronden worden gezocht (en gevonden) en daarmee is een vrij fundamentele herbezinning op de grondslagen van de verzorgingsstaat op gang gebracht. Dat uit zich op verschillende manieren. Aanvankelijk heeft de discussie rond de sociale zekerheid zich inderdaad beperkt tot de mogelijke eliminatie van systeemfouten en het verbeteren en vereenvoudigen van de regelingen en de uitvoeringsorganisatie. Daarmee stond vooral de vorm en niet de inhoud ter discussie. Voorts werd een effectief volumebeleid aangeprezen en binnen dit beleid zou een zekere aanscherping van de normen gewenst zijn (bij voorbeeld met betrekking tot het begrip passende arbeid). Ten slotte groeit geleidelijk aan de overtuiging dat ook aan een niveaubeleid niet valt te ontkomen. Een voorbeeld kan worden gevonden in de zogenaamde verborgen-werkloosheidscomponent in de WAO. Op grond van arbeidsmarktoverwegingen werd het legitiem geacht de restcapaciteit van arbeidsongeschikten te negeren en werd een voor de betrokkenen voordelige oplossing gekozen. Die restcapaciteit kan nu weer via een combinatie van WAO en werkloosheidsuitkering terug op de arbeidsmarkt worden gebracht. Zonder veel perspectief op werk overigens en ook zonder duidelijkheid omtrent de toereikendheid van het arbeidsvoorzieningsinstrumentarium.

Ten slotte is voorspelbaar dat ook het niveau van de bovenminimale WAO-uitkering zal worden teruggebracht. De oorzaken van arbeidsongeschiktheid of werkloosheid zijn op den duur voor de hoogte van de uitkering niet meer interessant: „Deze oorzaken hebben in feite gemeen dat iemand zijn economische capaciteiten niet rendabel kan maken. De vraag is nu gerechtvaardigd of, terwijl de achterliggende oorzaak van de behoefte aan een uitkering in essentie

1) F. G. van Herwaarden en C. A. de Kam, *Inkomensverdeling door sociale zekerheid*, *Intermediair*, 28 augustus 1981.

2) G. M. J. Veldkamp (red.), *Inleiding tot de sociale zekerheid*, Deventer, 1978, blz. 4.

dezelfde is, de hoogte van de uitkering naar de reden van die oorzaak gedifferentieerd moet worden" 3).

Op dezelfde gronden kan in alle regelingen het behoefte-element worden geïntroduceerd en daarmee ligt, uiteraard afhankelijk van de politieke besluitvorming ter zake, de weg open naar een geleidelijke reductie van het uitkeringsniveau tot een aanvaardbaar sociaal minimum voor iedereen die niet door middel van betaalde arbeid in zijn of haar levensonderhoud kan voorzien. De herverdelende functie van de sociale zekerheid, geënt op het principe van collectieve solidariteit, verdwijnt aldus naar de achtergrond en voorts wordt de individuele verantwoordelijkheid weer wat zwaarder aangezet (bij voorbeeld door middel van een aanvullende vrijwillige verzekering of een actiever zoekgedrag op de arbeidsmarkt). Op zich zelf behoeft deze ontwikkeling niet negatief te worden beoordeeld 4). Zij kan aan de verzorgingsstaat een nieuwe en waar-schijnlijk hechtere ideologische basis verschaffen. Voor individuen betekent het dat zij weer direct verantwoordelijk worden voor de gevolgen van de eigen keuzen (denk bij voorbeeld aan een verkeerde beroepskeuze) en anderzijds kunnen er voor de verzorgingsstaat zelf middelen vrijkomen om welzijnsbevorderende maatregelen te treffen zonder individuen hiervan afhankelijk te maken (bij voorbeeld op het gebied van de arbeidsomstandigheden, huisvesting e.d.). Paradoxaal is wel dat deze nieuwe vormen van sociale rechtvaardigheid nu juist ontwikkeld worden in een periode waarin voor de individuele keuzevrijheid, althans op de arbeidsmarkt, nog betrekkelijk weinig ruimte is.

De arbeidsmarkt

Het mag duidelijk zijn dat het toemend beroep op sociale uitkeringen niet kan (en in principe ook niet mag) worden tegengegaan door wijzigingen in het stelsel van sociale zekerheid zelf. Het uitsluiten van bepaalde categorieën uitkeringsvragenden (bij voorbeeld door verhoging van de referentie-eis) vergroot de economische afhankelijkheid welke men juist door toetreding tot de arbeidsmarkt wenst te bereiken. Aan een dergelijk beleid dient dan ook niet meer dan een marginale ruimte te worden gegeven. Het is vooral de arbeidsmarkt waarin de fundamentele oplossingen moeten worden gevonden en als zodanig dient het volumebeleid prioriteit te hebben boven het niveaubeleid. Inkomensgarantie is een noodzakelijke sluitpost, maar niet de beste vorm van sociale zekerheid: „De beste vorm van sociale zekerheid ligt immers in het beleid dat het risico van ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid in duur en omvang beperkt" 5). Met andere woorden: de doelstelling van volledige en volwaardige werkgelegenheid

dient onverkort gehandhaafd te blijven.

Realisering van die doelstelling is echter een onmogelijkheid zonder een aantal rigiditeiten op de arbeidsmarkt weg te nemen. Die rigiditeiten worden zowel aangetroffen aan de vraag- als aan de aanbodzijde van de arbeidsmarkt, maar ook in de intermediaire mechanismen die op de arbeidsmarkt functioneren en in de wijze waarop arbeidsvoorzieningsmaatregelen worden toegepast (bij voorbeeld in de voorwaarden die voor om-, her-, of bijscholing of de toepassing van loonsuppletie worden gesteld). Wat de aanbodzijde betreft, wordt over het algemeen aangenomen dat de hoogte van de sociale uitkeringen de herintreding niet bevordert: „De verstarring van de werking van het arbeidsmarktmechanisme wordt mede door de structuur en het niveau van de sociale uitkeringen bevorderd. In de structuur van de uitkeringen ontbreekt elk element dat kan leiden tot grotere flexibiliteit" 6). Het laatste lijkt een juiste constatering op plaatsen waar nog te weinig positief gerichte mobiliteitsbevorderende maatregelen worden toegepast. Voor de eerste constatering zijn echter weinig empirisch gefundeerde argumenten aan te voeren. De mobiliteit en mobiliteitsbereidheid van werknemers worden over het algemeen sterk onderschat 7). Daarnaast zij opgemerkt dat de mate waarin passende arbeid kan worden geweigerd zonder dat dit een terugslag op het uitkeringsniveau heeft, wordt overschat en, voor zover dit voorkomt, veeleer samenhangt met de gebrekkige uitvoering dan met de inhoud van de sociale zekerheid en het begrip passende arbeid. Dat neemt niet weg dat er wel degelijk sprake is van een zekere verstarring op de arbeidsmarkt en dat de flexibiliteit moet worden vergroot. Het is echter maar zeer de vraag in hoeverre werkzoekenden hier zelf enige bijdrage toe kunnen leveren. Zij krijgen immers te maken met de ook veelal gefixeerde patronen waarmee potentiële werkgevers de arbeidsmarkt betreden. Zo heeft Hartog 8) door middel van statistische analyse aangetoond dat een groot deel van de bestaande vacatures (70%) vervuld kan worden door aanwezig werklozen in dezelfde beroepsgroep en in dezelfde provincie. Nadere analyse zal moeten leren waarom vraag en aanbod elkaar niet ontmoeten. Maar voor zover hierover gegevens beschikbaar zijn, blijkt dat leeftijd en opleidingsniveau (inclusief ervaring) de belangrijkste discriminerende factoren zijn 9). De primaire problematiek op de arbeidsmarkt is het grote tekort aan arbeidsplaatsen, het feit dat er geen plaats is voor grote groepen schoolverlaters, ouderen, gehandicapten en vrouwen. Wat de laatste betreft: hoewel de geregistreerde aantallen werkzoekenden procentueel geen hogere werkloosheid onder vrouwen laten zien, mag worden aangenomen dat juist onder hen de verborgen werkloosheid groot is. Het

volumebeleid in de sociale zekerheid impliceert dat ook voor deze groepen werk moet worden gevonden en dat voor hen het recht geëffectueerd wordt om door middel van vrij gekozen werkzaamheden in het eigen levensonderhoud te voorzien. Dat kan niet anders dan door de betaalde werkzaamheden over een groter aantal werknemers te verdelen. Een andere verdeling van arbeid impliceert een andere verdeling van inkomens en een afnemend beroep op sociale uitkeringen. Het maakt dan ook de weg vrij voor een meer individualiserende benadering van het recht op sociale zekerheid.

Sociale zekerheid en emancipatie

Herdeling van arbeid en inkomen schept voor het stelsel van sociale zekerheid nieuwe en anders geaarde problemen. Dat geldt zowel voor de sociale zekerheid in ruime als in engere zin. Wat het eerste betreft, kan worden aangenomen dat het emancipatiebeleid vooral in de sociale zekerheid haar steunpunten zal zoeken. Door de recente verhuizing van het staatssecretariaat naar het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt dat nog eens extra beklemtoond. Emancipatiebeleid is meer onderdeel van sociale politiek en minder onderdeel van welzijnsbeleid geworden. Dit betekent dat in tal van voorzieningen (te denken valt aan het brede scala van arbeidsmarktinstrumenten) de positie van de vrouw extra aandacht kan krijgen. De harde kern hierbij kan gevormd worden door de wetgeving inzake de gelijke behandeling en beloning. Wat de sociale zekerheid in engere zin betreft: de komende jaren zal de zogenaamde derde richtlijn van de Europese Gemeenschap — inzake de geleidelijke tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de sociale zekerheid — in wetgeving moeten worden omgezet. Een eerste begin is hiermee gemaakt in 1979 bij de ge-

3) C. Petersen, Naar een visie op de toekomst van de sociale zekerheid, *Sociaal Maandblad Arbeid*, september 1981, blz. 633.

4) Zie hiervoor het genuanceerde betoog van C. J. M. Schuyt, Verdelende rechtvaardigheid in het licht van toenemende schaarste, *Sociaal Maandblad Arbeid*, september 1981, blz. 612 e.v.

5) L. Lamers, Is inkomensgarantie de beste vorm van sociale zekerheid?, in: G. M. J. Veldkamp (red.), *Sociale zekerheid in een periode van economische overgang*, Deventer, 1978, blz. 74.

6) N. H. Douben, Sociale zekerheid en arbeidsmarkt, *Intermediair*, 25 september 1981.

7) L. Faase, *Mobiliteit en bemiddeling op de arbeidsmarkt*, juli 1981, blz. 89.

8) J. Hartog, *Tussen vraag en aanbod*, Leiden, 1980. Zie ook A. M. Mulder, Verstarring op de arbeidsmarkt dient te worden doorbroken, *NRC Handelsblad*, 14 september 1981.

9) Openbaar Lichaam Rijnmond Gewestelijk Arbeidsbureau Rotterdam, *De aansluitingsproblematiek op de arbeidsmarkt in het GAB-rayon Rotterdam*, februari 1981.

lijkberechtiging van mannen en vrouwen voor AAW en intussen is de SER advies gevraagd over een nieuwe AOW-regeling (waarvan het budgettaire voordeel één van de opvallende aspecten is). De vraag is nu of uiteindelijk gekozen zal worden voor het gezinsmodel (waarbij de behoeften en bestedingsmogelijkheden van het gezin of de leefeenheid centraal staan)

of voor individualisering (waarbij het individu centraal staat en kostwinnerschap of relatiepatroon geen rol meer speelt). De richtlijn biedt alle ruimte om voor het ene of het andere model te kiezen, maar het valt aan te nemen dat vanuit de emancipatiebeweging zal worden aangedrongen op individualisering. Daarmee krijgt het stelsel van sociale zekerheid te maken met op zich zelf strijdige eisen. Een emancipatoir stelsel zal moeten voldoen aan eisen van formele en materiële gelijkheid, het moet de economische zelfstandigheid van individuen garanderen, de equivalentie tussen uitkering en premie handhaven, terwijl het kostwinnersbegrip geëlimineerd dient te worden 10). Daarmee komt het stelsel in strijd met het rechtvaardigheidsbeginsel waar het draagkracht en bestedingsmogelijkheden van gezinnen c.q. leefeenheden negeert. Zoals eerder door Stevens 11) is opgemerkt t.a.v. de individualiserende belastingheffing is paradoxaal genoeg de alleenstaande hiervan de dupe. Daar komt bij dat het hanteren van referte-eisen nieuwe mogelijkheden creëert tussen degenen die wel en degenen die niet aan de eisen voldoen. Een gelijke situatie van bij voorbeeld arbeidsongeschiktheid leidt bij de werkende gehuwde vrouw wel, maar bij de niet-werkende gehuwde vrouw niet tot een uitkering.

Het ligt in de lijn der verwachtingen dat vooralsnog binnen het stelsel van uitkeringen en voorzieningen gekozen zal worden voor een tussenoplossing waarbij beide partners gelijke rechten krijgen, onder handhaving van het gezinskarakter van de voorziening. In de voorgestelde AOW-regeling komt dit principe tot uitdrukking (beide partners hebben bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd recht op een basispensioen van bij voorbeeld 50% van het gehuwdenpensioen). Het bezwaar dat toepassing van dit soort regelingen de bestaande rolverdeling in het gezin bestendigen omdat het „full time“-inkomen van de alleenverdiener het best wordt beschermd, blijft bestaan, maar doet onrecht aan de ontwikkelingen die zich op de arbeidsmarkt voordoen. Individuele economische onafhankelijkheid moet immers niet primair in het stelsel van sociale zekerheid worden bereikt maar vooral op de arbeidsmarkt.

Het lijkt waarschijnlijk dat juist op middellange termijn de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt aan individualisering nieuwe impulsen kan geven. Toenemende participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt zal gepaard gaan met afnemende

participatie van mannen. Niet omdat de keuze voor deeltijdarbeid hierin een belangrijke rol speelt, maar omdat herverdeling welhaast onontkoombaar arbeidstijdverkorting (bij gelijkblijvende produktietijd) met zich meebrengt. Arbeidstijdverkorting impliceert ook herverdeling van inkomens. Een dergelijke ontwikkeling heeft een zich zelf versterkend effect. Voor belangrijke groepen werknemers zal noch de beloning uit arbeid, noch het daaruit voortvloeiende recht op sociale zekerheid toereikend zijn om in meer dan het eigen levensonderhoud (en dat van eventuele kinderen) te voorzien. Dat betekent tevens dat voor veel gehuwde vrouwen niet alleen een recht op arbeid wordt gerealiseerd maar ook de plicht (zo niet de financiële

noodzaak) tot werken. Van vrije rolkeuze is ook dan geen sprake, zij het wel van een betere rolverdeling. Ten slotte moeten dan maatregelen worden getroffen om ervoor te zorgen dat de alleenstaande alleenstaand blijven. Huwelijks- of samenlevingsdwang kan nu eenmaal niet het uiteindelijke resultaat zijn van een streven naar economische zelfstandigheid.

Leo Faase

10) L. A. M. Brünott, Sociale zekerheid en kostwinnerschap, *Intermediar*, 11 september 1981.

11) L. G. M. Stevens, Inkomensbeleid en samenlevingsvorm, *ESB*, 26 november 1980, blz. 1316 e.v.